Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1445
19. 05. 95

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren

A. Zielsetzung

Schnelle Verwaltungsverfahren bei der Genehmigung von Investitionsvorhaben und Infrastrukturprojekten sind ein wichtiger Standortfaktor. Nur wenn die Behörden zügig entscheiden, können Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen rasch und den Anforderungen der Märkte entsprechend verwirklichen. Auch die im Vergleich mit anderen Industrieländern überlangen Planungszeiträume für wichtige Infrastrukturvorhaben, wie Abfallentsorgungsanlagen und Verkehrswege müssen deutlich verkürzt werden.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland langfristig zu sichern, muß das Anlagenzulassungsrecht deshalb mit dem Ziel einer Straffung der Verfahren novelliert und den veränderten Anforderungen angepaßt werden.

B. Lösung

Zur Erreichung dieser Ziele sieht der Gesetzentwurf Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des Baugesetzbuches vor. Vorgesehen sind im wesentlichen folgende Rechtsänderungen:

1. Verwaltungsverfahrensgesetz
   - Positivrechtliche Regelung des Grundsatzes der Verfahrensbeschleunigung;
   - Absenkung der Grenzzahl für Massenverfahren;
   - Verpflichtung der Behörde zur Fristsetzung im Rahmen der Anhörung Beteiligter;
   - Heilungsmöglichkeiten formeller Fehler noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren;

- Erstreckung der Folgenlosigkeit von Form- und Verfahrensfehlern auf Ermessensentscheidungen;
- Änderung der Regelungen über das Anhörungsverfahren im Rahmen der Planfeststellung (Einführung von Fristen, Einführung der materiellen Präklusion);
- Einführung des Instituts der Plangenehmigung sowie der Freistellung von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung;

2. Bundes-Immissionsschutzgesetz
   - Die bereits bestehende Möglichkeit des vorzeitigen Beginns bei wesentlicher Änderung einer Anlage (§ 15a BImSchG) soll auf die Neuerrichtung einer Anlage ausgedehnt werden;
3. Baugesetzbuch
   - Das Standortprivileg des § 38 BauGB soll auf Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen für öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen erweitert werden.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (132) – 180 05 – Wi 20/95

Bonn, den 18. Mai 1995

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 682. Sitzung am 31. März 1995 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 10 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

   „Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.".

2. In § 17 Abs. 4 Satz 2, § 67 Abs. 1 Satz 4, § 69 Abs. 2 Satz 2, Absatz 3 Satz 2 sowie in § 74 Abs. 5 Satz 1 wird jeweils die Zahl „300" durch die Zahl „50" ersetzt.

3. In § 28 Abs. 1 werden nach dem Wort „äußern" folgende Worte eingefügt:

   „; hierzu ist ihm eine angemessene Frist zu setzen".

4. § 45 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

   „(2) Handlungen nach Absatz 1 können bis zum Abschluß eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden."

5. In § 46 werden nach dem Wort „können" folgende Worte eingefügt:

   „oder wenn offensichtlich ist, daß die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflußt hat".

6. § 73 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

      „(2) Innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans fordert die Anhörungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlaßt, daß der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, ausgelegt wird.".

   b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

      „(3) Die Gemeinden nach Absatz 2 haben den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht auszulegen.".

   c) Nach Absatz 3 wird folgender neuer Absatz 4 eingefügt:

      „(4) Die Behörden nach Absatz 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen müssen nicht berücksichtigt werden, es sei denn, die vorgebrachten öffentlichen Belange sind der Planfeststellungsbehörde bereits bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen.".

   d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5; es wird folgender Satz 3 angefügt:

      „Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.".

   e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6 und wird wie folgt geändert:

      aa) In Satz 1 werden die Worte „mindestens eine Woche" gestrichen.

      bb) Satz 2 wird wie folgt geändert:

         aaa) In Nummer 2 werden nach dem Wort „sind" die Worte „und daß später eingehende Einwendungen ausgeschlossen sind (Absatz 5 Satz 3)" angefügt.

         bbb) In Nummer 3 werden die Worte „und verspätete Einwendungen bei der Erörterung und Entscheidung unberücksichtigt bleiben können" gestrichen.

         ccc) In Nummer 4 wird die Zahl „300" durch die Zahl „50" ersetzt.

   f) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 und wird wie folgt geändert:

      aa) In Satz 1 werden die Worte „; die Anhörungsbehörde kann auch verspätet erhobene Einwendungen erörtern" gestrichen.

      bb) In Satz 4 wird die Zahl „300" durch die Zahl „50" ersetzt.

      cc) Nach Satz 6 wird folgender Satz 7 angefügt:

         „Die Erörterung ist innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen.".

   g) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 8 und wie folgt geändert:

      a) Die Worte „Absatzes 6 Satz 2 bis 5" werden durch die Worte „Absatzes 7 Satz 2 bis 5" ersetzt.

      b) Die Worte „Absatz 5 Satz 2" werden durch die Worte „Absatz 6 Satz 2" ersetzt.

   h) Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 9 und wie folgt geändert:

      In Satz 2 werden die Worte „Absätze 3 bis 6" durch die Worte „Absätze 2 bis 7" ersetzt.

   i) Der bisherige Absatz 9 wird Absatz 10 und wie folgt geändert:

      Das Wort „möglichst" wird gestrichen.

7. § 74 wird wie folgt geändert:

a) Der Text der Überschrift wird wie folgt gefaßt:

„Planfeststellungsbeschluß, Plangenehmigung".

b) Nach Absatz 5 werden folgende Absätze 6 und 7 angefügt:

„(6) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und

2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren. § 75 Abs. 4 gilt entsprechend.

(7) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Diese liegen vor, wenn

1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und

2. Rechte anderer nicht beeinflußt werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind.".

Artikel 2

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

§ 15a Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1990 (BGBl.I S. 880), das zuletzt durch ... geändert wurde, wird wie folgt geändert.

1. Das Zitat „§ 15" wird ersetzt durch „§§ 4 und 15".

2. Im ersten Halbsatz werden nach dem Wort „Errichtung" die Worte „und dem Probebetrieb" eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Baugesetzbuches

§ 38 Satz 2 des Baugesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253), das zuletzt durch ... geändert wurde, wird wie folgt gefaßt:

„Das gleiche gilt bei Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen für öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen sowie auf den Gebieten des Verkehrs-, Wege- und Wasserrechts nach landesrechtlichen Vorschriften, wenn die Gemeinde beteiligt worden ist.".

Artikel 4

Übergangsregelungen

(1) Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren werden nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt.

(2) Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt richtet sich nach den bisher geltenden Vorschriften, wenn der Verwaltungsakt vor dem Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes bekanntgegeben worden ist.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Schnelle Verwaltungsverfahren bei der Genehmigung von Investitionsvorhaben und Infrastrukturprojekten sind ein wichtiger Standortfaktor. Nur wenn die Behörden zügig entscheiden, können Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen rasch und den Anforderungen der Märkte entsprechend verwirklichen. Auch die im Vergleich mit anderen Industrieländern überlangen Planungszeiträume für wichtige Infrastrukturvorhaben, wie Verkehrswege oder Abfallentsorgungsanlagen, müssen deutlich verkürzt werden. Zwar hat der Bund mit einer Reihe von Gesetzesinitiativen wichtige Rechtsänderungen auf den Weg gebracht. Zu erwähnen sind:

- das (zunächst bis zum 31. Mai 1995 befristete) Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz vom 17. Mai 1990 (BGBl. I S. 926), jetzt geändert durch Artikel 2 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes,
- das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466),
- das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174) für die neuen Länder und
- das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123).

Die Verwaltungspraxis führt allerdings zunehmend Klage darüber, daß durch diese Gesetzesänderungen neue Probleme und Wertungswidersprüche geschaffen worden seien, die dringend einer Bereinigung bedürfen.

Auch besteht trotz der erreichten Teilerfolge über die generelle Reformbedürftigkeit des Anlagenzulassungsrechts weitgehend Einigkeit. Das Nebeneinander einer Vielzahl kaum noch überschaubarer Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahrenstypen, die Fülle der zu berücksichtigenden divergierenden Belange, die zahlreichen Verfahrensstufen und die notwendige Beteiligung von Drittbehörden, Betroffenen, der Öffentlichkeit und der Verbände erfordern nicht nur einen immensen und damit kostspieligen Verwaltungsaufwand, sondern bergen auch die Gefahr von Verfahrensfehlern in sich.

Ohne Abstriche an der Qualität der Zulassungsentscheidungen, also unter Beibehaltung der Sicherheits- und Umweltstandards und bei Wahrung der Abwägungsbelange, soll mit den vorgeschlagenen Beschleunigungsmaßnahmen die dienende Funktion der Zulassungsverfahren für die Sachentscheidung wieder stärker in den Vordergrund gerückt und die Verfahrenseffizienz im Rahmen der Verfahrenszwecke stärker zum Ausdruck gebracht werden.

Berücksichtigt worden sind die Ergebnisse der Besprechung der Verwaltungsrechtsreferenten des Bundes und der Länder vom 1. bis 3. September 1993 in Potsdam sowie die Vorschläge der Arbeitsgruppe der Staatskanzleien „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren", die von der Ministerpräsidentenkonferenz am 17. Juni 1993 in Berlin bestätigt worden sind.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 – Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

1. Zu Nummer 1

Beschleunigungs- und Kostenminimierungsgebote müssen stärker Eingang in das Verwaltungsverfahrensgesetz finden. In Satz 2 des § 10 soll daher als Verfahrensprinzip für das Verwaltungsverfahren ausdrücklich aufgenommen werden, daß Verwaltungsverfahren zügig durchzuführen sind. Zwar ist der Grundsatz der Verfahrensschnelligkeit bereits bisher in § 10 enthalten und verwaltungsprozessual durch die Möglichkeit der Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO) abgesichert. Dennoch wird von einer positivrechtlichen Normierung dieses bisher nur ungeschriebenen Verfahrensgrundsatzes eine zusätzliche Signalwirkung ausgehen.

2. Zu Nummer 2

Als Folge der Öffnung der Verwaltungsverfahren für die Beteiligung des Bürgers ist die Zahl von Einwendern und Beteiligten insbesondere bei planfeststellungsbedürftigen Großvorhaben in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Damit werden die im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllenden Aufgaben der Verwaltung zunehmend behindert oder gar blokkiert. Hinzu kommt, daß durch die Vielzahl der individuell zuzustellenden Entscheidungen ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit für potentielle Investoren besteht. In diesem Spannungsfeld von individuellem Rechtsschutzinteresse einerseits und den Belangen einer effektiven Verwaltung sowie dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit andererseits ist der Gesetzgeber bisher ab einer Grenzzahl von 300 Ladungen, Bekanntmachungen oder Zustellungen von einem Massenverfahren ausgegangen. Die Entwicklung der letzten Jahre erfordert insoweit eine neue Bewertung. Um die im Zusammenhang mit Ladungen, Bekanntmachungen oder Zustellungen entstehenden Schwierigkeiten im Interesse des Vorhabensträgers zu minimieren und aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität soll künftig bereits ab einer Grenzzahl von 50 von einem Massenverfahren ausgegangen werden. Damit wird dem Rechtsschutzanspruch der Betroffenen nach wie vor in angemessener Weise Rechnung getragen. Insoweit erfolgt auch eine Angleichung an die Entwicklung im Verwaltungspro-

zeßrecht (§§ 56a, 65 Abs. 3, §§ 67a, 93a, 121 Nr. 2 VwGO).

3. Zu Nummer 3

Die Befugnis der Behörde, verfahrensrechtliche Fristen zu setzen, folgt aus dem Verfahrensgestaltungsrecht. Durch die Ergänzug des § 28 soll der Behörde eine Pflicht zur Fristsetzung auferlegt werden. Die Einräumung eines Ermessensspielraums erscheint gerade aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung nicht angezeigt.

4. Zu Nummer 4

Die Änderung soll es der Verwaltung ermöglichen, formelle Fehler noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu heilen. Durch eine gleichzeitige Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung durch Einführung eines § 94a im Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) – vgl. BR-Drucksache 1084/94 (Beschluß) – wird die Nachbesserung von Verwaltungsentscheidungen im gerichtlichen Verfahren auch prozessual ermöglicht. Die Möglichkeit, Begründungsmängel zu heilen, bezieht sich ausschließlich auf die Heilung formeller Begründungsfehler im Verwaltungsprozeß. Das Nachschieben von Gründen wird dagegen von der Änderung des § 45 Abs. 2 VwVfG nicht berührt.

Im Rahmen der Kostenentscheidung des Gerichts muß berücksichtigt werden, daß die erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgte Heilung von Verfahrens- und Formfehlern nicht zu Lasten des Klägers geht.

5. Zu Nummer 5

Die bisherige Regelung der Unbeachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern bezieht sich nach überwiegender Auffassung von Rechtsprechung und Literatur ausschließlich auf gebundene Verwaltungsakte. Im Ermessensbereich ist sie allenfalls dann anwendbar, wenn das Ermessen im konkreten Fall auf Null geschrumpft ist. Diese Differenzierung von gebundener Ermessensverwaltung wird von der Sache her nicht gefordert. § 46 ist Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes der Unzulässigkeit rechtsmißbräuchlicher Geltendmachung von Rechten (§ 242 BGB). Dieser Grundsatz muß auch für Ermessensentscheidungen gelten. Der Bundesrat hatte diese Auffassung bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes vertreten (BT-Drucksache 7/910 S. 103 zu § 42).

6. Zu Nummer 6

Nummer 6 enthält spezielle Regelungen für das Anhörungsverfahren mit dem Ziel einer Verfahrensbeschleunigung. Inhaltlich entsprechen die Änderungen den Bestimmungen, wie sie durch das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123) bereits für wichtige Infrastrukturmaßnahmen eingeführt wurden. Mit der Aufnahme der Bestimmungen in das (allgemeine) Verwaltungsverfahrensgesetz sollen bestehende Lücken geschlossen werden.

7. Zu Nummer 7

Das Institut der Plangenehmigung ermöglicht der zuständigen Verwaltungsbehörde in einfach gelagerten Fällen ein zügiges und wenig aufwendiges Verfahren. Dadurch können Zeit und Verwaltungsaufwand in erheblichem Maße reduziert werden. Das Institut der Plangenehmigung ist bereits im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174) und im Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123) enthalten. Durch die Übernahme in das Verwaltungsverfahrensgesetz wird es möglich, diese Verfahrensvereinfachung auf alle diejenigen Rechtsmaterien zu erstrecken, die die Anwendung des Teils V, Abschnitt 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorsehen.

Die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung entfällt bei der vorgesehenen Plangenehmigung, da diese nicht als Grundlage einer Enteignung dienen kann.

Zu Artikel 2 – Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Nach der derzeitigen Rechtslage kann in einem Änderungsverfahren nach § 15 BImSchG bereits vor Erteilung der Genehmigung mit der Errichtung der Anlage begonnen werden, wenn

1. mit einer Entscheidung zugunsten des Trägers des Vorhabens gerechnet werden kann,
2. an der vorzeitigen Errichtung einschließlich des Probebetriebs der Anlage wegen der zu erwartenden Verbesserung des Schutzes der Umwelt ein öffentliches Interesse besteht und
3. der Träger des Vorhabens sich verpflichtet, alle bis zur Entscheidung durch die Errichtung einschließlich des Probebetriebs der Anlage verursachten Schäden zu ersetzen und, falls das Vorhaben nicht genehmigt wird, den früheren Zustand wiederherzustellen.

Die Durchführung von Genehmigungsverfahren zur Neuerrichtung von Anlagen nach § 4 BImSchG kann gerade bei Großanlagen erhebliche Zeit beanspruchen. Häufig besteht jedoch auch hier ein Interesse an einem vorzeitigen Beginn der Errichtung der Anlage. Dieses Interesse kann entweder ein öffentliches Interesse sein, z. B. bei der Errichtung von Abfallentsorgungsanlagen, oder ein privates Interesse des Unternehmers selbst. Die Erteilung einer Teilgenehmigung nach § 8 BImSchG oder eines Vorbescheides nach § 9 BImSchG wird diesem Interesse nicht in vollem Umfange gerecht. Hier sind bereits verbindliche materielle, insoweit die endgültige Zulassungsentscheidung vorwegnehmende Festlegungen der Genehmigungsbehörde erforderlich. Mit der Regelung des § 15a werden solche Bindungswirkungen jedoch vermieden. Bei der Zulassung nach § 15a handelt es sich um eine vorläufige, die endgültige Zulassung des Vorhabens weder vorwegnehmende noch ersetzende Regelung. Sie kann daher auch jederzeit widerrufen werden.

Zu Artikel 3 – Änderung des Baugesetzbuches

Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) wurden öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen, über deren Zulassung nach den §§ 10 ff. BImSchG entschieden wird, dem Standortprivileg des § 38 BauGB unterstellt. Im Gegensatz zu Planfeststellungsbeschlüssen können immissionsschutzrechtliche Genehmigungen jedoch nicht in jedem Fall dem Enteignungsverfahren zugrundegelegt werden. Nach den Enteignungsgesetzen der Länder kommt diese sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung nämlich grundsätzlich nur Planfeststellungsbeschlüssen zu (so z. B. § 25 Landesenteignungsgesetz Baden-Württemberg).

Der vom Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz verfolgte Beschleunigungseffekt kann daher grundsätzlich dann nicht eintreten, wenn der Vorhabensträger nicht über die für die Maßnahme erforderlichen Grundstücke verfügt und ein freihändiger Erwerb scheitert. In diesem Fall muß in einem (nachfolgenden) Enteignungsverfahren die Zulässigkeit der Enteignung geprüft werden. Diese Prüfung kann zu dem Ergebnis führen, daß trotz bestandskräftiger Genehmigung eine Enteignung – zugunsten eines unter Umweltaspekten günstigeren Standortes – nicht durchgeführt wird, weil die Enteignungsbehörde zum Ergebnis kommt, daß ein – unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten – geeigneteres Grundstück zur Verfügung steht. Damit besteht die Gefahr einer Verzögerung oder Vereitelung des Vorhabens, vor allem auch in den Fällen, in denen etwa Vorhabensgegner ein „Sperrgrundstück" erworben haben.

Nach Landesrecht (so z. B. § 24 Landesenteignungsgesetz Baden-Württemberg) besteht vereinzelt die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen ein enteignungsrechtliches Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Einem solchen Planfeststellungsbeschluß kommt auch gegenüber nach Bundesrecht notwendigen behördlichen Entscheidungen Konzentrationswirkung zu, da die Länder regelmäßig von der in § 100 Nr. 2 VwVfG des Bundes eingeräumten dementsprechenden Möglichkeit Gebrauch gemacht haben (z. B. § 75 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg). Zugunsten von Abfallentsorgungsanlagen durchgeführte Planfeststellungsverfahren nach den Landesenteignungsgesetzen sind in § 38 BauGB nach dessen klarem Wortlaut aber nicht enthalten; sie können auch nicht im Wege der Auslegung an der Privilegierung teilnehmen. § 38 BauGB billigt lediglich einer gebundenen immissionsschutzrechtlichen Entscheidung über öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen das Standortprivileg zu. Es ist aber nach Sinn und Zweck dieser Vorschrift sachgerecht, diese Rechtsfolge auch und erst recht dann anzuordnen, wenn die Anlage in einem nach Landesrecht möglichen Planfeststellungsverfahren zugelassen wird, das aufgrund seiner Förmlichkeiten ein der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung vergleichbares Höchstmaß an sachlicher Richtigkeit der Entscheidung gewährleistet. Voraussetzung ist weiter, daß die Gemeinde beteiligt worden ist. Eine Reduzierung von Umweltstandards oder eine Beschneidung von Beteiligungsrechten gegenüber der geltenden Rechtslage ist mit dieser Ergänzung nicht verbunden. Sinn und Zweck des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes, wonach die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen zu optimieren und zu beschleunigen ist, erfordern es geradezu, der Fachverwaltung die Inanspruchnahme aller zur Verfügung stehenden verfahrensrechtlichen Mittel zu ermöglichen, die eine zeitnahe Verwirklichung des Projekts erwarten lassen. Langwierige Enteignungsverfahren können aber im Einzelfall durch einen mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung verbundenen Planfeststellungsbeschluß deutlich verkürzt werden. Bedenken im Hinblick auf die Tatsache, daß der Bundesgesetzgeber im Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz für die in § 7 Abs. 1 AbfG genannten Anlagen das Planfeststellungsverfahren durch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ersetzt hat, ergeben sich daher nicht.

Zu Artikel 4 – Übergangsregelungen

1. Zu Absatz 1

   Absatz 1 sieht eine Übergangsregelung für vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren vor. Sie werden nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt.

2. Zu Absatz 2

   Absatz 2 enthält die erforderliche Übergangsvorschrift für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen gegen Verwaltungsakte, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben worden sind.

Zu Artikel 5 – Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Entschließung

Vorsorgende Umweltpolitik ist eine Voraussetzung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Ihr Erfolg hängt nicht nur von der Qualität politischer Zielvorgaben, sondern auch von der Qualität des Verwaltungsvollzugs ab. Lang andauernde Genehmigungsverfahren behindern sowohl die Investitionstätigkeit der Wirtschaft als auch den ökologischen Fortschritt.

Zwar sind zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bereits gesetzgeberische Maßnahmen getroffen worden. Diese reichen aber für einen effizienten Verwaltungsvollzug nicht aus. Dringend benötigte Verwaltungskraft wird durch bürokratischen Aufwand gebunden. Über die von den Ländern genutzten Rationalisierungsansätze hinaus besteht deshalb die Notwendigkeit, entbehrliche Verwaltungsaufgaben weiter abzubauen, Aufgaben auf Dritte zu übertragen, die Verwaltungsorganisation zu straffen und Verfahrensregelungen und -abläufe weiter zu vereinfachen.

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat vor diesem Hintergrund die sich bietenden Möglichkeiten für eine leistungsfähige, kompetente und auch in Zukunft finanzierbare staatliche Verwaltung beraten und ihren Willen zur Fortsetzung des eingeleiteten Reformprozesses unterstrichen.

Der Bundesrat hat mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren – BR-Drucksache 422/94 (Beschluß) – rechtliche Änderungen des Verwaltungsverfahrens beschlossen, die sowohl dem einzel- und gesamtwirtschaftlichen Interesse an zügigen Genehmigungsverfahren als auch dem Interesse des Staates an einem effektiven und bezahlbaren Umweltschutz Rechnung tragen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung jedoch auf, außerdem zu prüfen, ob und welche Möglichkeiten bestehen,

- staatliche Überwachung bei Unternehmen abzubauen, die sich am Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung nach der Öko-Audit-Verordnung beteiligen,
- Zertifizierungsverfahren einzuführen, um – soweit möglich – Genehmigungsverfahren durch Zertifizierungsverfahren zu ersetzen,
- bereichsspezifische gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zu schaffen, die die Länder in den Stand setzen, geeignete staatliche Aufgaben auf Private zu übertragen,
- den Kreis UVP-pflichtiger Vorhaben weiter einzuschränken (Überprüfung des Anhangs zu Nr. 1 der Anlage zu § 3 UVPG),
- eine gesetzliche Ermächtigung im Rahmen des Verwaltungsverfahrensrechts zur Beauftragung externer Projektmanager zu schaffen und
- eine Alternativen-Präklusion einzuführen.

Begründung

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren werden wesentliche Empfehlungen der Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1993 und März 1994 aufgegriffen.

Die Beschlußfassung der Ministerpräsidentenkonferenz beschränkte sich jedoch nicht auf diese Empfehlungen, sondern machte deutlich, daß zur Entlastung des Staates von Aufgaben, die er nicht unbedingt selber wahrnehmen muß, und zum Abbau wettbewerbsbehindernder, normativer Vorgaben weitere Eingriffe in das Gefüge des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsorganisation erforderlich sind.

Dies bezieht sich vor allem auf eine stärkere Einbeziehung Privater in die staatliche kommunale Aufgabenerfüllung. Die Schaffung der hierfür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen setzt jedoch, soweit rechtliches Neuland betreten wird, eine vertiefte fachliche und politische Diskussion voraus, die erst noch geleistet werden muß. Sie muß rasch aufgenommen und zu Ergebnissen geführt werden.

Zur Prüfungsbitte im einzelnen:

- Mit der praktischen Einführung des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates der Europäischen Gemeinschaften wird in das Umweltrecht ein neues Instrument eingebaut (Öko-Audit).

  Das Öko-Audit-System, das sowohl eine Kontrolle interner Unternehmensziele als auch die Überprüfung der vorgesehenen Schutzvorkehrungen mit geltenden Rechtsvorschriften zulassen soll, erscheint geeignet, staatliche Kontrollmechanismen abzubauen, wobei akkreditierten Sachverständigen die Ermittlung zulassungs- und überwachungsrelevanter Sachverhalte übertragen werden kann.
- Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz ist das Instrumentarium des Immissionsschutzrechts um die Einführung von Bauartzulassungen, die Genehmigungsverfahren auf die Prüfung standortbezogener Parameter beschränken, erweitert worden. Es zeigt sich, daß die verfahrensbeschleunigende Wirkung solcher Bauartzulassungen aber sowohl durch den ständigen technischen Anpassungsbedarf als auch durch den hohen Zeitaufwand ihrer Einführung (Notifi-

zierung durch die EU) beschränkt ist. Eine größere Entlastungs- und Beschleunigungswirkung kann sich dagegen für einen noch näher zu definierenden Kreis von Anlagen durch eine Ablösung von Genehmigungsverfahren durch ein nichtstaatliches Zertifzierungsverfahren ergeben, in dem akkreditierte Sachverständige die Aufgabe haben, die Einhaltung technischer Vorgaben festzustellen.

- Für eine nachhaltige Entlastung der öffentlichen Verwaltung ist der Abbau von Aufgaben notwendig, die die öffentliche Hand nicht unbedingt selber erledigen muß. Insbesondere ist bei der Abwasserbeseitigung und der Abfallentsorgung eine Übertragung staatlicher Aufgaben etwa im Wege der Selbstüberwachung oder der Kontrolle durch private Beliehene denkbar. Dafür müssen gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen geschaffen werden.

- Mit der UVP-Richtlinie der EG und dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung sind zusätzliche Verfahrensschritte in das Anlagenzulassungsrecht eingefügt worden. Diese zusätzlichen Regelungen belasten im hohen Maß die Genehmigungsbehörden. Eine Überprüfung des Anhangs zu Nr. 1 der Anlage zu § 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung erscheint daher angezeigt. Eine Einschränkung des Kreises der UVP-pflichtigen Vorhaben würde zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren beitragen.

- Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung und zur Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private sind durch die bestehenden Verwaltungsstrukturen systemimmanente Grenzen gesetzt. Veränderte Anforderungen an die Qualität staatlicher Dienstleistungen setzen neue Formen der Leistungserstellung durch Einfügung neuer Elemente in die bestehende Verwaltungsorganisation voraus. Verlangt ist ein effizientes Verwaltungsmanagement, das rechtsstaatlichen und demokratischen Ansprüchen genügt, gleichzeitig aber der Dynamik des Wirtschaftsprozesses besser Rechnung tragen kann. Die in der Verwaltungswissenschaft diskutierte Institution des administrativen Projektmanagers, dessen Aufgabenstellung zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde anzusiedeln wäre, könnte zu spürbaren Vollzugsentlastungen und gleichzeitig zu einem effizienteren Verwaltungshandeln beitragen. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die verwaltungsverfahrensrechtlichen Voraussetzungen und Folgewirkungen zu prüfen.

- Da in zahlreichen Planfeststellungsverfahren beträchtliche Zeit auf die Standortauswahl entfällt, bedürfte es einer Regelung, die Standortalternativen, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht in das Verfahren eingebracht worden sind, von der weiteren Prüfung ausschließt (Alternativen-Präklusion). Auch dies könnte erhebliche verfahrensentlastende und -beschleunigende Wirkung haben.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung sieht derzeit von einer Stellungnahme ab.

Mit dem Bundesrat ist die Bundesregierung der Auffassung, daß – soweit rechtlich zulässig – jede Möglichkeit zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, auch zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, genutzt werden sollte.

Die Bundesregierung hat daher Anfang 1994 eine „Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren" berufen. Diese Kommission (sog. Schlichter-Kommission) hat auftragsgemäß einen Bericht erstellt, der rund 100 Vorschläge zu partiellen Korrekturen einzelner Gesetze und mit übergreifenden Überlegungen enthält. Die Vorschläge beziehen sich dabei zum Teil auf die gleichen Aspekte, wie sie auch in dem vorliegenden Gesetzentwurf behandelt werden.

Zur Vorbereitung der Umsetzung prüft derzeit eine Arbeitsgruppe der Ressorts und Koalitionsfraktionen diese Vorschläge der Expertenkommission. Sie wird bis zur Sommerpause 1995 Eckwerte für das Gesetzgebungsverfahren vorlegen.

Da die Arbeiten noch nicht abgeschlossen sind, sieht sich die Bundesregierung derzeit gehindert, zu den einzelnen Vorschlägen inhaltlich Stellung zu nehmen.

Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 16. März 1995 hatte sich unter TOP 4 „Reform der öffentlichen Verwaltung" ebenfalls mit dem Bericht der Unabhängigen Expertenkommission befaßt und die Fachministerkonferenzen bis zum 18. Mai 1995 um Stellungnahme gebeten.

Im Interesse einer übergreifenden und die Gesamtzusammenhänge berücksichtigenden Reform der Planungs- und Genehmigungsverfahren spricht sich die Bundesregierung dafür aus, zunächst die Ergebnisse der Arbeitsgruppe abzuwarten. Diese Ergebnisse und die entsprechenden Vorschläge der Länder sollten dann in das unmittelbar anschließende Gesetzgebungsverfahren einmünden, um so das angestrebte Ziel einer Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren gemeinsam zu fördern.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333